



Working Papers On Line (WPOL)

Núm. 17/2007

**La cooperació territorial de
les regions.**

L'experiència de Catalunya

Francesc Morata

Catedràtic de Ciència Política.

***Director de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus
(IUEE).***

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

L'EPM s'inscriu en el context de les estratègies de la cooperació interterritorial impulsades a Catalunya des de l'adhesió d'Espanya a la UE. L'activisme europeu de les institucions catalanes va començar a manifestar-se cap a finals dels anys vuitanta, arran de la posada en marxa del Mercat Únic de 1993, amb un conjunt d'iniciatives tendents a fomentar fórmules innovadores de cooperació transregional - és a dir, desproveïdes de continuïtat territorial - i transfronterera amb altres comunitats regionals i locals. Els Quatre Motors per a Europa i Eurociutats corresponen al primer model, mentre que l'antiga Euroregió Mediterrània formada per Catalunya, Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, i la Comunitat de Treball dels Pirineus encarnen el segon. La xarxa C-6 i les dues experiències més actuals, l'Arc Llatí i l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, combinen elements d'ambdós models.

1. LES XARXES TRANSREGIONALS

1.1. Els Quatre Motors per a Europa

Els Quatre Motors per a Europa (QME) són un acord de cooperació subscrit el 1989 pels governs de Baden-Württemberg, Catalunya, Llombardia i Rhône-Alpes en àmbits com les relacions econòmiques, la transferència tecnològica, la recerca, el medi ambient i els intercanvis culturals. Això no obstant, l'aspecte prioritari des del principi fou la innovació tecnològica. Al mateix temps, les quatre regions es van posar d'acord per utilitzar conjuntament els serveis de les seves respectives oficines exteriors de promoció econòmica.

La composició del grup reflecteix una característica comuna: es tracta de regions líders en els seus respectius estats. La iniciativa expressa sobretot la voluntat de treure avantatges comuns de la imatge de marca de les regions membres mitjançant la creació d'un *lobby* potent, capaç d'influir en el procés d'integració europea. Des del punt de vista organitzatiu, cal remarcar el caràcter informal de les estructures de coordinació que es van anar establint els primers anys de funcionament, durant els quals les regions es van comprometre a promoure la creació de xarxes d'empreses i de centres de recerca. La cooperació no s'havia de basar en estímuls financers públics, sinó, sobretot, en l'oferta de serveis bàsics útils per als operadors econòmics (Bacaria i Borràs, 1998).

D'aquesta manera, les quatre administracions tractaven d'actuar com a promotors d'un ambient favorable al desenvolupament tecnològic. L'intercanvi de

know-how i la posada en comú dels recursos respectius havien de generar efectes i interdependències positius per als actors econòmics. Al mateix temps, la cooperació havia de servir per evitar les redundàncies en matèria de recerca, tot aprofitant les complementaritats regionals i les economies d'escala i reduint al mateix temps els costos de transacció entre els agents regionals.

L'experiència dels QME es pot analitzar com una modalitat de governança basada en el foment de xarxes interorganitzatives entre els actors públics, les universitats, els centres de recerca i el sector privat. La multiplicació dels recursos i de les oportunitats d'intercanvi entre els diferents actors implicats contribuïa a reforçar la legitimitat política dels quatre governs regionals. En definitiva, l'aliança dels QME havia de generar xarxes de cooperació flexibles capaces de generar més eficiència que els mecanismes de mercat tradicionals (Colletis, 2002).

Els QME, molt lligats a la personalitat dels seus fundadors i, en particular, al lideratge dels llavors presidents de Baden-Württemberg, Lothar Speth, i de Catalunya, Jordi Pujol, van anar perdent empena al llarg dels anys noranta. Més enllà de la voluntat política, no sempre coincident, dels seus promotors, també es van evidenciar dificultats per harmonitzar les competències i les cultures organitzatives de les quatre regions implicades. Malgrat tot, l'associació ha experimentat una revifalla els darrers anys. El gener de 2005, l'aleshores President de la Generalitat Pasqual Maragall, com a president de torn dels QME, va trametre una posició comuna a la UE en defensa del nou objectiu "Competitivitat Regional i Ocupació" de la política regional comunitària. La presidència catalana també va donar prioritat a la projecció d'aquest grup de regions cap a la conca mediterrània, en particular, pel que fa al desenvolupament sostenible i a les tecnologies ambientals.

1.2. Eurociutats

Vers la fi dels anys vuitanta, l'Ajuntament de Barcelona va participar en la creació de la xarxa transeuropea Eurociutats que ara agrupa 110 membres i un conjunt de ciutats associades. El 1986 es va celebrar, a Rotterdam, una Conferència sobre "Les Grans Ciutats: Motors del Creixement Econòmic", arran de la qual, les sis ciutats participants – Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lió, Milà i Rotterdam – van decidir mantenir els contactes a través d'un comitè conjunt. Aquest es va encarregar de l'organització d'una segona Conferència, celebrada a Barcelona, l'any 1989, sota el títol

de “L’Europa de les Ciutats”, de la qual va néixer Eurociutats. Els quatre principis fonamentals de la xarxa es van formular, més tard, a la Conferència de Lisboa (1993):

- el reconeixement polític del paper de les ciutats i, en particular, d’Eurociutats, en el procés d’integració europea;
- la vocació d’Eurociutats d’esdevenir un instrument de cooperació transnacional per la formulació i la implementació de les polítiques comunitàries;
- la promoció dels drets dels ciutadans i la participació democràtica en les decisions, segons el principi de subsidiarietat;
- la cooperació amb les institucions comunitàries i amb les altres organitzacions europees representatives dels ens locals.

Aquests principis afirmen el paper de les ciutats com a generadores d’innovació econòmica i d’integració cultural i social. Les ciutats europees s’enfronten amb problemes molt semblants, alhora que es veuen directament afectades per les polítiques europees, en el camp de la immigració, del medi ambient o dels transports. Mitjançant la cooperació funcional entre els seus membres, Eurociutats es defineix com un instrument essencial per assolir la cohesió territorial a la UE. Per això, reclama més atenció política i més ajuts financers a favor de les ciutats. Aquesta pressió ja es va traduir en la creació de la iniciativa ORBEN, destinada a afavorir la regeneració econòmica i social de les ciutats i dels barris en crisi, el desenvolupament urbà sostenible i l’intercanvi de bones pràctiques.

Eurociutats no és només un *lobby*. També es configura com un instrument d’intercanvi d’experiències i de coneixements tècnics al voltant de projectes comuns a través de subxarxes especialitzades en les diferents polítiques urbanes (cultura, desenvolupament econòmic, reforma urbana, medi ambient, polítiques socials, transports i noves tecnologies). Eurociutats funciona en base a una doble estructura: el Comitè Executiu, òrgan de caire polític format per dotze ciutats que marca les línies estratègiques de la xarxa, i els Comitès de treball i les subxarxes.

El novembre de 2002, Barcelona va ser la seu de l’Assemblea General Anual d’Eurociutats i de la conferència dedicada al tema “Ciutats cap al futur: política, cultura i valors”. També llavors, trenta alcaldes europeus van aprovar una Declaració sobre la necessitat que la proposta de Tractat Constitucional que preparava la Convenció per al Futur d’Europa reconegués el paper fonamental de les ciutats en el procés de construcció

europea. Actualment, Barcelona és membre del comitè executiu i responsable de la línia estratègica sobre la ciutat de la informació i del coneixement.

2. LES XARXES TRANSFRONTERERES

2.1. L'Euroregió Mediterrània

L'Euroregió Mediterrània va ser el resultat d'una proposta del qui fou president de la Generalitat entre 1980 i 2003, Jordi Pujol, als seus homòlegs de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus. L'any 1991 es va constituir oficialment com una associació regional de cooperació transfronterera. Les tres regions sumaven uns 11 milions d'habitants repartits en un territori de prop de 105.000 km², superior al de la majoria d'estats membres de la UE.

Els dos objectius principals de l'Euroregió eren, d'una banda, la creació d'un espai de cooperació per al desenvolupament econòmic, científic i cultural; i, de l'altra, l'enfortiment del paper motor de les tres regions amb l'objectiu de multiplicar la influència del Mediterrani occidental en el procés d'integració europea. En particular, es tractava de fomentar:

- la cooperació transfronterera, amb l'objectiu de superar les disfuncions de les fronteres estatals;
- la cooperació interregional, en funció de les competències respectives; i
- la promoció internacional de l'Euroregió.

Així mateix, hom perseguia la implicació d'altres actors, com ara les administracions locals frontereres, les universitats, les Cambres de comerç i les associacions professionals i empresarials.

Fins la dissolució, de fet, d'aquesta organització, el 2004, es pot parlar de dues etapes ben diferenciades (Llimona, 2005). Tot i la manca d'un marc jurídic favorable, fins l'any 1998, el balanç, basat en actuacions de cooperació molt concretes amb el recolzament de la iniciativa INTERREG, va resultar força positiu (construcció d'infraestructures locals transfrontereres). També van sorgir iniciatives més ambicioses, com la portada d'aigua del riu Ròdan a Catalunya.

Tanmateix, des de finals dels anys noranta, l'Euroregió va entrar en declivi per diferents motius. En primer lloc, cal remarcar la manca tradicional de recolzament dels

governos francès i espanyol a la cooperació transfronterera. La segona dificultat prové de les asimetries institucionals entre les comunitats autònomes i les regions franceses i que tenen un reflex directe en la capacitat de decidir i d'impulsar polítiques conjuntes. La tercera rau en l'escassa implicació en el projecte dels actors econòmics i socials, com ara les universitats, les Cambres de comerç o els operadors econòmics d'ambdós costats de la frontera. El darrer problema, el més important, es relaciona amb els canvis polítics: l'Euroregió va experimentar una crisi política profunda arran de l'elecció de l'anterior president de Llenguadoc-Rosselló, Jacques Blanc, amb els vots del Front Nacional, l'any 1998.

2.2. La Comunitat de Treball dels Pirineus

La Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) es va crear el 1983 com una associació de dret francès, sense personalitat jurídica pròpia, a partir de la signatura d'un Protocol d'entesa. Agrupa les comunitats autònomes d'Aragó, País Basc, Navarra i Catalunya, les regions franceses d'Aquitània, Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, i el Principat d'Andorra.

Des del punt de vista organitzatiu, la CTP compta amb un consell integrat per set representants de cada regió membre. Aquest es reuneix, com a mínim, dues vegades per mandat en base a una presidència rotativa (assignada per ordre alfabètic) bianual. S'organitza en quatre comissions (infraestructures i comunicació; formació i desenvolupament tecnològic; cultura, joventut i esports; i, desenvolupament sostenible), sota la supervisió d'un Comitè de Coordinació format pels presidents de les regions membres o pels seus representants directes i per la Secretaria General. El Comitè vigila la realització del programa d'acció, gestiona el pressupost i els programes europeus, coordina les accions de les comissions i prepara les reunions dels Consell Plenari. Des de 2005, aquesta estructura s'ha reforçat amb dos grups de treball nous: econòmic i d'infraestructures digitals.

Pel que fa als objectius, podem identificar-ne tres: el reforçament de la cooperació, la participació dels Pirineus en la integració europea i l'estímul al desenvolupament econòmic. La CTP ha participat en diverses activitats transfrontereres, entre les que destaquen: la preparació d'un estudi exhaustiu sobre el transport als Pirineus, la publicació d'una guia turística, activitats de promoció per la protecció del medi ambient a la frontera, jornades sobre els riscos a la muntanya,

trobades de Centres de Recerca i d'Innovació de la Tecnologia als Pirineus, projectes d'R+D, etc.

Els resultats assolits per la CTP no han respost a les expectatives inicials per dues raons bàsiques: la insuficiència del pressupost (el finançament prové de les quotes de les regions membres) i la capacitat d'actuació limitada com a conseqüència del seu estatus jurídic. Aquests problemes van portar, l'any 2005, a la creació d'un consorci de la CTP amb l'objectiu de racionalitzar el procediment d'actuació i rebre ajuts i subvencions de la UE.

La firma del conveni interadministratiu de CTF es va realitzar entre les CCAA i les regions franceses. Andorra com a conseqüència del seu estatus com a Estat, inicialment, no s'hi va adherir. No obstant, el setembre del 2006 va iniciar las negociacions per firmar el conveni que van finalitzar el 25 de juliol de 2007 amb l'aprovació, per part del govern d'Andorra,¹ del Conveni d'adhesió al Consorci de la CTP. Oficialment, però, es va adherir durant el 25è ple de la CTP celebrat el 20 i 21 de setembre de 2007 a Bilbao.

La conversió de la CTP en consorci ha permès el seu nomenament com autoritat de gestió dels fons INTERREG, esdevenint, per tant, un organisme amb capacitat de decisió sobre els projectes de cooperació transfronterera receptors de fons comunitaris. Aquest nomenament obre una nova etapa d'oportunitats per a aprofundir en la cooperació; d'altra banda, la suspensió de les relacions d'Aragó a l'EPM com a conseqüència del litigi de les obrers d'art de la Diòcesi de Lleida, fa de la CTP un marc de cooperació, a llarg termini i no polititzat, únic en el que hi participen pràcticament la totalitat de les regions situades al llarg de la frontera franco-espanyola.

3. ELS MODELS MIXTES

3.1. La xarxa C-6

La xarxa C-6 agrupa, des de 1990, sis capitals regionals d'ambdues bandes dels Pirineus: Barcelona, Montpeller, Palma de Mallorca, Saragossa, Tolosa i València. La iniciativa es relaciona amb dos esdeveniments importants per Barcelona: en primer lloc, l'abolició de la Corporació Metropolitana de Barcelona per part del Parlament de

¹. Per a més informació sobre Andorra veure <http://www.govern.ad/>

Catalunya, el 1988; i, en segon lloc, l'organització dels Jocs Olímpics de 1992. En aquest nou context, l'Ajuntament va impulsar la formulació del primer Pla Estratègic de Barcelona ("Barcelona 2000") amb l'objectiu de promocionar la ciutat i la seva àrea d'influència, tant a nivell espanyol com europeu. El Pla subratllava, en particular, la necessitat de configurar una macroregió europea en un radi de 350 km al voltant de la ciutat i l'articulació d'un sistema urbà al seu voltant.

C-6 va néixer arran d'una proposta del llavors alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, adreçada als seus homòlegs de les altres cinc ciutats i inspirada en el model d'Eurociutats. Les sis ciutats articulen un espai de més de 180.000 km², amb una població total de prop de 18 milions d'habitants. Una de les característiques més evidents de la xarxa és la posició central de Barcelona, gairebé equidistant de les altres cinc ciutats. Més enllà d'això, les ciutats membres tenen molts punts en comú: el seu pes socioeconòmic elevat en la regió respectiva; l'impacte en els seus *hinterlands* respectius i la condició de capitals regionals.

L'acord fundacional posava de relleu els interessos comuns i la voluntat de col·laboració al voltant de quatre principis:

- les especificitats de la xarxa en termes de complementarietat econòmica, interdependències, fluxos de comunicació i transports i pertinència a l'arc mediterrani occidental;
- la dinàmica urbana de les sis ciutats i la capacitat de multiplicació dels avantatges econòmics de la macroregió;
- l'intercanvi de les experiències d'innovació entre les ciutats i els agents econòmics i socials com a mitjà per definir una estratègia de transformació i de desenvolupament comú; i
- la voluntat de contribuir a reforçar la integració i la cohesió social de la UE.

Pel que fa als objectius específics, es plantejava la promoció dels intercanvis turístics i culturals, la creació d'un europol universitari, la coordinació de les polítiques urbanes respectives o el desenvolupament de les estructures de comunicació conjuntes. Per dur a terme aquests objectius, C-6 s'organitzava en sis comissions de treball (transports, turisme, cultura i universitats, esports, habitatge i urbanisme i, per últim, medi ambient) liderades per cada una de les ciutats.

Els primers anys, la xarxa va servir sobretot d'altaveu institucional de les sis

ciutats mitjançant declaracions relatives a temes d'interès comú, com ara l'arribada del TAV, la cooperació descentralitzada o el reconeixement de la dimensió urbana en les polítiques europees. Tanmateix, des de 1998, no s'ha pogut celebrar cap reunió conjunta dels sis alcaldes i, actualment, es troba pràcticament paralitzada per motius organitzatius i polítics. En primer lloc, el fet que es constituís com una agrupació europea d'interès econòmic va reportar més inconvenients que no pas avantatges ja que es tracta d'un esquema molt rígid, basat en l'acord permanent dels responsables polítics (Sabartés, 2005). En segon lloc, la xarxa s'ha vist afectada per les lluites i les rivalitats partidistes pròpies de la política espanyola, que van dur a la desvinculació progressiva d'algunes ciutats. A hores d'ara, el seu relleu sembla molt vinculat al que pugui esdevenir el projecte de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània.

3. 2. L'Arc Llatí

L'Arc Llatí és una associació d'administracions locals de segon nivell de la franja mediterrània occidental, instituïda l'any 1999 i impulsada per la Diputació de Barcelona. Actualment, reuneix més de 60 membres entre les diputacions espanyoles – inclosos els consells insulars de Mallorca i Menorca –, els departaments francesos, les províncies italianes i alguns ens portuguesos. L'Arc Llatí es defineix com un instrument per reforçar la cohesió econòmica i social de les comunitats mediterrànies, dotant-les al mateix temps de més poder d'influència en la UE tenint en compte l'impacte de l'ampliació cap a l'est. També es proposa contribuir al debat europeu sobre la necessitat d'avançar cap a un procés de descentralització política i administrativa que atorgui més pes als governs locals. Des d'aquesta perspectiva, l'associació pretén establir una concertació periòdica, dinàmica i flexible, centrada en els àmbits més significatius del desenvolupament del territori; elaborar i proposar projectes i iniciatives conjuntes; defensar els interessos i les necessitats dels territoris representats; i, finalment, obrir un espai de cooperació amb altres ens semblants del sud de la Mediterrània. La cooperació abasta vuit àmbits en total: el desenvolupament econòmic; la societat de la informació; els transports; la planificació del territori; el medi ambient i el desenvolupament sostenible; la integració social; la igualtat d'oportunitats; i la cooperació cultural.

Fins ara, l'Arc Llatí ha desenvolupat projectes sobretot en els àmbits de la cultura (valoració del patrimoni de la Mediterrània), el desenvolupament sostenible, la gestió de l'aigua i dels aqüífers o de les bones pràctiques en matèria d'acollida

d'immigrants. L'associació ha posat l'accent, de forma especial, en la promoció de la cooperació descentralitzada amb els actors locals de la ribera sud de la Mediterrània reclamant a la UE una major atenció al paper de les col·lectivitats locals, tant en el relleu de l'Associació Euromediterrània com en la nova Política de Veïnatge.

Conclusions

En suma, l'activisme dels “emprenedors polítics” resulta sens dubte crucial a l'hora d'explicar les diverses iniciatives de cooperació impulsades des de Catalunya. Tanmateix, l'experiència posa de manifest la fragilitat dels projectes de cooperació basats només en el lideratge i el voluntarisme polítics (Euroregió Mediterrània) que, en general, no han generat els suports necessaris entre els diferents nivells de govern i entre els altres actors de les societats respectives. Com a la resta de la UE, també cal afegir la manca d'un marc jurídic adequat, la dificultat d'articular mecanismes de coordinació entre els diferents actors i en el si d'aquests mateixos, així com la fragilitat dels compromisos institucionals, molt lligats a les conjuntures polítiques.

Referències

Bacaria, J. i Borràs, S. (1998): “ The Catalan Innovation System”, a Braczyk, H.J.; Cooke, P. i Heidenreich, M. (eds.): *Regional Innovation Systems*, Bristol: UCL Press.

Colletis, G. (2002): “Les Quatre Moteurs pour l'Europe: la coopération scientifique et technologique” a CERAT, Institut d'Études Politiques de Bordeaux (no publicat).

Llimona, J. (2005): “L'Euroregió Mediterrània”, ponència presentada al Seminari Internacional Les euroregions: Experiències i Aprenentatges per l'Euroregió Pirineus-mediterrània, Institut Universitari d'Estudis europeus, Barcelona, 15-16 desembre.

Sabartés, M.A. (2005): “La xarxa C-6”, ponència presentada al Seminari Internacional Les euroregions: Experiències i Aprenentatges per l'Euroregió Pirineus-mediterrània, Institut Universitari d'Estudis europeus, Barcelona, 15-16 desembre.